

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA RECIENTE CRISIS ECONÓMICA*

NEW CHALLENGES FOR THE ADMINISTRATION
AND INSPECTION WORK IN THE CONTEXT
OF THE RECENT ECONOMIC CRISIS

NOUVEAUX DÉFIS POUR L'ADMINISTRATION ET
L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS LE CONTEXTE
DE LA RÉCENTE CRISE ÉCONOMIQUE

Giuseppe CASALE**

Mario FASANI***

RESUMEN: El tema de la administración e inspección del trabajo ha ganado una notoriedad creciente en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional. Éste es el resultado de un mayor reconocimiento, en donde un sistema eficaz de administración de la inspección de trabajo es esencial en todas las etapas del desarrollo económico, especialmente durante un periodo de crisis económica. El crecimiento en dicho interés también se puede atribuir a una preocupación nueva o renovada acerca de la justicia social “real” en muchos de los países que están experimentando o contemplando importantes cambios económicos en sus respectivas sociedades. Lo que se propone con el presente artículo es analizar de una forma comparada las tendencias y desafíos de la inspección del trabajo en un número seleccionado de países miembros de la OIT.

Palabras clave: Inspección del trabajo, crisis económica, estudio comparado.

* Recibido el 13 de noviembre de 2012 y aceptado para su publicación el 22 de noviembre de 2012. El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa necesariamente el punto de vista de la OIT.

** Director, LAB/ADMIN, OIT, secretario-general, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ginebra (casale@ilo.org).

*** Especialista en legislación laboral e inspección del trabajo, LAB/ADMIN, OIT, Ginebra.



Revista Latinoamericana de Derecho Social
Núm. 17, julio-diciembre de 2013, pp. 179-195

ABSTRACT: The theme of the labour administration and labour inspection has gained increasing notoriety in recent years, both nationally and internationally. This is the result of greater recognition, where an effective management system of labour inspection is essential at all stages of economic development, especially during a period of economic crisis. Growing interest in this area may also be attributed to a new or renewed concern about “real” social justice in many of the countries which are experiencing or contemplating significant economic changes in their societies. What is proposed in this article is to analyse from a comparative viewpoint trends and challenges of labour inspection in a selected number of ILO member states.

Key Words: Labor inspection, economic crises, comparative study.

RÉSUMÉ: Le thème de l’administration et de l’inspection du travail a acquis une notoriété croissante ces dernières années, tant au niveau national qu’au niveau international. Ceci est le résultat d’une plus grande reconnaissance, où un système de gestion efficace de l’inspection du travail est essentiel à tous les stades du développement économique, en particulier au cours d’une période de crise économique. La croissance de ces intérêts peuvent aussi être attribuée à un problème nouveau ou renouvelé sur la justice sociale « réelle » dans la plupart des pays qui connaissent ou qui envisagent des changements économiques dans leurs sociétés. Ce qui est proposé dans cet article est d’analyser les tendances dans une perspective comparative et les défis de l’inspection du travail dans un certain nombre de pays membres de l’OIT.

Mots-clés: L’inspection du travail, les crises économiques, étude comparative.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La administración y la inspección del trabajo.* III. *La relación de trabajo.* IV. *La reducción de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo y accidentes.* V. *Administración e inspección del trabajo en relación con la crisis.* VI. *Observaciones finales.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) tiene dos principales convenios sobre la inspección del trabajo y uno más sobre la administración del trabajo. En cuanto a los primeros, contamos con el Con-

venio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo en la Industria y Comercio, y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura. El Convenio de la OIT núm. 129 está basado en el Convenio núm. 81 y, por lo tanto, la mayor parte de las disposiciones de ambos instrumentos son idénticas. Por otra parte, el Convenio núm. 129 establece el marco para extender la inspección del trabajo a los trabajadores agrícolas, incluidos aquellos trabajadores que no están sujetos a una relación de trabajo asalariado, de dependencia o de subordinación. El Convenio núm. 129 no es aplicable a todos los trabajadores rurales, solamente a aquellos que se dedican a la agricultura. En cuanto a la administración del trabajo se refiere, la principal norma internacional del trabajo es el Convenio núm. 150 sobre la Administración del Trabajo de 1978.

El Convenio sobre la inspección del trabajo de 1947 (núm. 81), junto con el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura) de 1969 (núm. 129) y sus recomendaciones asociadas, proporcionan las bases para todo sistema de inspección del trabajo. Los convenios núm. 81 y 129 se han clasificado como convenios prioritarios de la OIT, lo que significa que se alienta a los Estados miembros a ratificarlos debido a la importancia que tienen dentro del sistema de normas internacionales del trabajo. Más recientemente, la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa 2008, hizo especial hincapié en los instrumentos de la OIT considerados “más importantes desde el punto de vista de la gobernanza, referentes al tripartismo, a la política de empleo y a la inspección del trabajo”. Estos instrumentos, entre los que se incluyen los convenios núm. 81 y 129, se denominan ahora convenios de gobernanza. El énfasis puesto en lograr la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de estos convenios de gobernanza llevó al Consejo de Administración de la OIT a aprobar, en su reunión de noviembre de 2009, un plan de acción para la realización de una campaña promocional.¹

En el contexto de la reciente crisis económica, el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT también reconoció la pertinencia de los instrumentos relativos a la administración y la inspección del trabajo para llevar adelante una recuperación sostenible.²

¹ OIT, Ratificación y promoción de los convenios de la OIT fundamentales y convenios más significativos desde el punto de vista de la gobernanza, Consejo de Administración, 306a. reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/LILS/6, anexo.

² OIT, Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98a. reunión, Ginebra, 2009, párrafo 14, apartado 2.

La mayoría de los convenios de la OIT¹ se aplica a todos los trabajadores en la totalidad de los sectores de la economía. Estos convenios incluyen las normas fundamentales del trabajo, tal como la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la no discriminación, la igualdad de retribución entre hombres y mujeres, la abolición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105), y la eliminación del trabajo infantil (convenios 138 y 182). La Convención sobre Seguridad y Salud Ocupacional (núm. 155) y la Recomendación (núm. 164) también se aplican a todas las ramas de la actividad económica.

Sin embargo, cabe señalar que existen otras normas internacionales del trabajo aplicables a las diferentes ocupaciones y sectores de la economía que, de una u otra manera, son relevantes para la inspección y administración del trabajo. Estos instrumentos jurídicos se presentan en este documento con el fin de sistematizar la mayor parte de los instrumentos internacionales pertinentes.

II. LA ADMINISTRACIÓN Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Si pensamos por un momento que un gran número de trabajadores por cuenta propia y asalariados rurales están sujetos a precarias condiciones laborales y que muchos de los trabajadores rurales tienden a estar menos protegidos por la legislación nacional que los trabajadores de otros sectores económicos, uno podría darse cuenta de lo importante que es el papel de la inspección del trabajo en la protección de los trabajadores. Los fuertes desequilibrios de poder económico y social entre los empresarios y los trabajadores tienden a ser más frecuentes durante la crisis económica, tanto en las sociedades rurales como en las urbanas. Es por ello que la inspección del trabajo es un elemento vital en la promoción del trabajo decente para todos. Este aspecto es reconocido una y otra vez por la OIT. De hecho, un sistema eficaz de inspección del trabajo a nivel nacional, llevada a cabo por inspectores capacitados profesionalmente y con recursos adecuados e independientes de la influencia externa indebida, es esencial para el buen gobierno.

Esta pobre protección está fundamentada por una amplia variedad de razones. Hoy en día, el hecho de que muchos trabajadores de países en vías de desarrollo están fuera del alcance de la aplicación de las leyes laborales nacionales, constituye el principal obstáculo para la eficacia de la legislación

laboral. Por ejemplo, en algunos países, el sector agrícola está específicamente excluido del ámbito de aplicación de la legislación laboral general como consecuencia del hecho de que la legislación se limita a las empresas industriales y a sus trabajadores. Además, a veces, están parcialmente excluidos debido a su situación laboral (por ejemplo, trabajadores autónomos, pequeños agricultores, trabajadores ocasionales y de temporada).

Por otra parte, en muchos países existe un desconocimiento general acerca de la existencia de las leyes aplicables o de su contenido. A esto se añade el hecho de que las poblaciones rurales, por lo general, representan los mayores índices de analfabetismo, y los idiomas locales pueden diferir de las lenguas oficiales. Es por ello que les es más difícil entender las normas legales, ya que suelen ser escritos únicamente en los idiomas oficiales. Además, tienden a mantener sus costumbres ancestrales en una estima más alta que la legislación.

Sin embargo, aun cuando la legislación específica ha sido promulgada para dar cabida a las características particulares del trabajo agrícola, por ejemplo, con respecto a la ordenación del tiempo de trabajo, estructura salarial y la provisión de viviendas en zonas remotas, su inspección y aplicación tienden a ser débiles. En algunos casos, las malas prácticas de su aplicación se deben fundamentalmente a la escasez de recursos, las situaciones geográficas, las dificultades para llegar a los trabajadores y la concentración en el empleo urbano. En otros casos, se debe simplemente al hecho de que los propios inspectores no están capacitados, están mal retribuidos y, además, mal equipados.

Uno de los problemas actuales más importantes es que los inspectores de trabajo tienen grandes dificultades en la determinación de la relación laboral, incluyendo la situación laboral de los trabajadores rurales, debido fundamentalmente a la prevalencia de la agricultura familiar, las tareas y el trabajo informal. Por otra parte, el trabajo no declarado es común en muchos casos debido a que el procedimiento de documentación es caro y complicado, lo cual puede ser un obstáculo para su registro (el resultado final, debe recordarse, es la deducción de los impuestos y las cotizaciones sociales de los salarios). Los trabajadores, en particular, no desean contribuir a la seguridad social si no se les puede proporcionar los servicios locales de atención médica disponibles. Especialmente en los países en vías de desarrollo, las relaciones de trabajo pueden ser borrosas, ambiguas y oscurecidas por las redes de contratación laboral o deliberadamente enmascaradas, por lo que su protección, bajo la ley,

resulta muy difícil. Si los trabajadores no tienen una relación de trabajo clara y directa con la persona o empresa para la cual realizan un trabajo, entonces van a tener dudas sobre quién los contrata y, por lo tanto, la forma de reclamar sus derechos laborales. El contratista/proveedor no puede ser una empresa propiamente dicha, sino un intermediario de la empresa usuaria, destinado a ocultar la identidad del usuario como el verdadero empresario. La determinación de la relación de trabajo puede ser especialmente difícil cuando los trabajadores son empleados por y a través de contratistas de mano de obra (capataces), que piden a los trabajadores comisiones, el exceso de carga para el transporte, la vivienda y los alimentos, el mantenimiento de los salarios atrasados, e imponen la esclavitud de la deuda.³

El sistema de inspección del trabajo está en el núcleo de la administración del trabajo. Se trata de una función pública, establecida por la legislación nacional, para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y del empleo y destinada a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su trabajo. Además, los servicios de inspección del trabajo dan una gran cantidad de información y asesoramiento a empresarios y trabajadores a través de visitas de trabajo. Cuando sea necesario, y con frecuencia como último recurso, los inspectores podrán usar sus poderes de orden judicial y tomar acciones legales formales a fin de lograr el cumplimiento de la ley. Sin embargo, en muchos países, el desafío es construir y ampliar los servicios de inspección del trabajo a todos los trabajadores.

Entre las prácticas más comunes cabe destacar el asesoramiento e información a trabajadores y empresarios con el fin de promover una cultura de cumplimiento de la ley. Por ejemplo, las inspecciones de trabajo organizan una campaña anual de prevención y promoción para mejorar la seguridad y las condiciones de salud en el trabajo en las empresas individuales, así como conferencias, reuniones y seminarios para los empresarios y trabajadores. Se tratan temas acerca de la salud en el trabajo, la seguridad del personal establecida en las disposiciones legales pertinentes, los riesgos inherentes a las actividades de amianto, las actividades de transporte, el trabajo infantil, así como sobre los trastornos músculo-esqueléticos y enfermedades profesionales. Por ejemplo, en el sector agrícola, entre otras actividades preventivas, también se

³ Véase Casale, G. (ed.), *The Employment Relationship: A Comparative Overview*, Ginebra, Hart Publishing, Oxford, ILO, 2011.

organizan: muestra de campo y cursos de capacitación en métodos seguros de corte en caso de amenazas específicas (los árboles derribados por las tormentas o nevadas) en algunas oficinas forestales de distrito; la educación en las zonas rurales destinada a niños y adultos sobre los riesgos más frecuentes vinculados al trabajo; la organización de los stands y zonas de consulta en materia de seguridad técnica en el trabajo durante los eventos masivos rurales, tal como máquinas de muestra y exposiciones, publicación y distribución de publicaciones, guías y folletos, y el suministro de información al público a través de periódicos, radio y televisión.

La inspección del trabajo también puede aplicar una serie de medidas que contribuya a mejorar el nivel de protección para los trabajadores de muchos sectores de la economía. Estas medidas incluyen la expansión de las actividades de información y asesoramiento por parte de los inspectores, la adopción de las instrucciones relativas a la formulación de las políticas de seguridad en el trabajo, la definición de los procedimientos de evaluación de riesgos laborales y actividades de formación. La inspección del trabajo también puede llevar a cabo campañas para reducir el riesgo de accidentes (por ejemplo, el uso de maquinaria y equipo y la protección de los trabajadores jóvenes), y supervisar la aplicación de las disposiciones legales relativas a la seguridad y a la salud en el trabajo. También hay inspecciones de trabajo que son muy activas en la sensibilización con los interlocutores sociales para prevenir lesiones y accidentes de trabajo en determinados sectores económicos, incluida la utilización de las páginas Web, así como a través de las actividades de los medios de comunicación y la participación de inspectores del trabajo en las reuniones con los interlocutores sociales.

Otra área importante de intervención es el trabajo no declarado. Los enfoques para abordar el trabajo no declarado originalmente eran —y siguen siendo— orientados a la disuasión. Ha habido un cambio en una serie de países con respecto a la transformación del trabajo no declarado en empleo formal y evitar, de este modo, que alguien pueda asumir el trabajo no declarado. En este ámbito, algunos países han adoptado una Plan Nacional de Acción para combatir dicho trabajo no declarado. Por ejemplo, en Francia, un acuerdo nacional de asociación bipartita fue celebrado entre el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Migración, Integración y Desarrollo Nacional, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Solidaridad, y los sindicatos representativos del sector agrícola. El acuerdo prevé el intercambio de información sobre

las medidas adoptadas en el sector para combatir el trabajo no declarado, así como información sobre la prevalencia del mismo. Además, permite a los sindicatos la posibilidad de denunciar los casos de trabajo no declarado para su seguimiento por el servicio de inspección, así como campañas de información. Por otra parte, el acuerdo de asociación sienta las bases para la creación de una comisión bipartita, incluyendo los representantes de las partes en el acuerdo, el cual daría seguimiento a la situación del trabajo no declarado en los diversos sectores económicos.

Algunos otros países han desarrollado indicadores que comparan y verifican la información recopilada de varias bases de datos y de otras fuentes de información. Por ejemplo, Francia, Italia, Bélgica, Portugal y España⁴ utilizan una técnica creativa para divulgar trabajo no declarado temporal durante la época de la cosecha de naranjas y uvas. En efecto, los inspectores del trabajo comparan el tamaño de los terrenos agrícolas con el número de horas de trabajo durante la cosecha del año anterior y el número de trabajadores registrados en la base de datos de la institución de seguro social cada mes. Esto se hace al consultar los registros prediales conjuntamente con la información sobre el número sugerido de días para la cosecha, el tamaño de la cosecha del año anterior, y el número de trabajadores registrados en la base de datos de la seguridad social.

En principio, si existe una discrepancia entre los datos se puede pedir a los empleadores que presenten documentos adicionales, incluyendo contratos de trabajo. Si esto no resuelve el problema, se puede llevar a cabo una visita de inspección o se puede convocar al empleador a una reunión en la inspección del trabajo. Se verifica la información acerca de la propiedad usando mapas de Google, ya que puede ser difícil acceder a los lindes de los terrenos agrícolas que se encuentran dispersos y a grandes distancias entre sí. Como resultado de este enfoque, en España el registro de trabajadores en las bases de datos de la seguridad social aumentó 217 por ciento en 2009 comparado con 2007, y el número de solicitudes de permisos de trabajo aumentó 50 por ciento.

En otros países, como Brasil,⁵ la intervención de los inspectores del trabajo no sólo ha ayudado a las empresas a que sus prácticas sean conformes a la ley,

⁴ ITC-ILO, *Building Modern and Effective Labour Inspection Systems*, 2010.

⁵ Para más información véase Pires, Roberto, “Cómo hacer realidad la ley: métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 147, 2008.

sino que también han promovido soluciones legales y técnicas innovadoras que, en algunos casos, han mejorado la competitividad y productividad de las empresas. En el caso de la agricultura, por ejemplo, debido a las violaciones generalizadas de la legislación nacional (informalidad, condiciones del trabajo deficientes, alta siniestralidad laboral, etcétera) los inspectores del trabajo comenzaron a emitir cientos de multas y amenazas de demandas penales contra las empresas agrícolas. Sus políticas también incluían la confiscación de la propiedad de los granjeros (el grano y las semillas de la producción) con el objetivo de reformas agrarias. En paralelo, los inspectores del trabajo proporcionaban la asistencia técnica y legal que era decisiva en la promoción del cumplimiento de la ley. Se han llevado a cabo acuerdos de contratación alternativos para trabajadores temporeros, los cuales eran menos costosos para los granjeros y llevaron a formalizar a 65,000 trabajadores en los últimos años.

En un país como Italia, la inspección del trabajo puso en marcha una campaña específica para luchar contra el empleo ilegal, más concretamente en la construcción y en la agricultura, mediante la observancia de las disposiciones de seguridad y salud en las empresas. Los factores decisivos a la hora de seleccionar las áreas prioritarias fueron las altas tasas de accidentes (incluidos los mortales y graves), las expectativas de los interlocutores sociales, las directrices de las autoridades nacionales, las recomendaciones de instituciones internacionales, y ante el elevado número de quejas recibidas. Por ejemplo, en el sector agrícola, durante la campaña de 2010, 7,816 empresas fueron inspeccionadas. 7,102 empresas utilizaban trabajadores temporales. El 49 por ciento de dichos trabajadores temporales trabajaba de forma ilegal.

III. LA RELACIÓN DE TRABAJO

Como se mencionó anteriormente, uno de las cuestiones más delicadas hoy en día para los inspectores de trabajo es la determinación (y/o aplicación) de los criterios para definir la naturaleza de la relación laboral. A raíz de graves abusos por parte de algunos contratistas laborales, el Reino Unido⁶ adoptó la Ley de Autorización de Intermediarios (*Gangmasters Act*) en 2004, estableciendo con ello una ley relativa a la concesión de licencias de Capataces (em-

⁶ ITC-ILO, *Building Modern and Effective Labour Inspection Systems*, cit.

presarios de mano de obra), y el llamado “Organismo Regulador de Licencias de Capataces” (GLA, Gangmaster Licensing Authority). Se creó un registro de *gangmasters*, el cual es un código de conducta que deben de seguir los *gangmasters* a la hora de contratar mano de obra. También prevé el nombramiento de los responsables de su cumplimiento. En enero de 2009, el inspector jefe del trabajo de Bulgaria y el GLA firmaron un acuerdo diciendo que las dos instituciones del Estado trabajarán en estrecha colaboración para la inspección y regulación de las sociedades laborales que disponen de trabajadores búlgaros de temporada en el Reino Unido. Este acuerdo se originó debido a los incidentes investigados por la autoridad en 2008, cuando los trabajadores búlgaros de temporada en el sector agrícola del Reino Unido informaron que estaban siendo explotados. En dichos incidentes también se produjeron violaciones a la legislación por parte de empresas intermediarias de Bulgaria y por los empresarios búlgaros y británicos.

En la mayoría de los países, las empresas están obligadas a mantener un registro de contratación de trabajadores que entran en su servicio, incluidos los contratos realizados por empresas de empleo temporal. El registro especifica la identidad del trabajador, el objeto del contrato, el lugar de ejecución, la fecha de comienzo, la duración del contrato, así como su terminación. Estos registros deben ser publicados y distribuidos por los ministerios de trabajo. Este tipo de registro es un elemento importante en la seguridad jurídica y sirve como evidencia de la relación laboral y sobre las condiciones económicas de empleo. Además, debe estar a disposición de los inspectores de trabajo.⁷ En algunos países, el “permiso de trabajo y la tarjeta de seguridad social” son obligatorios para trabajar en cualquier actividad. En Argentina,⁸ por ejemplo, es obligatorio registrar a todos los trabajadores. El documento de registro muestra el periodo de empleo y los salarios, así como otros detalles, lo que proporciona al trabajador una prueba de su contrato. En Bélgica,⁹ los empresarios están obligados a presentar una notificación inmediata de empleo para los trabajadores eventuales, que constituyen una categoría importante de la mano de obra, especialmente en la agricultura. El objetivo de la obligación de

⁷ *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*, ILO, Ginebra, 2005, disponible en: <https://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>.

⁸ ITC-ILO, *Building Modern and Effective Labour Inspection Systems*, cit.

⁹ CEACR, Individual Direct Request C.129, Bélgica, Submitted: 2008.

notificación inmediata (DIMONA) es un enlace electrónico que será desarrollado por las autoridades, lo que debería aligerar la carga de trabajo administrativo, identificar a los trabajadores con precisión y rapidez, y establecer un vínculo claro entre el trabajador y el empresario. Esto ofrece a la inspección del trabajo un medio de control eficaz para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre las horas diarias de trabajo de cada trabajador eventual contratado y de las contribuciones correspondientes a la seguridad social.

IV. LA REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y ACCIDENTES

Dentro del marco general de un sistema de inspección del trabajo eficiente, existe la necesidad de reducir en la mayor medida posible los riesgos de la seguridad y salud en el trabajo (SST) y los accidentes. Hay varios buenos ejemplos en todo el mundo, y uno de los más eficaces es dado por el sistema danés. La autoridad danesa¹⁰ para la seguridad y salud en el trabajo ha publicado recientemente listas de control de verificación de riesgos para 60 diferentes sectores o lugares de trabajo. Estas listas están diseñadas para ayudar a las pequeñas empresas a llevar a cabo la evaluación de riesgos obligatorios y que, de esta manera, puedan ayudar a identificar los principales riesgos en los centros de trabajo. Sin embargo, sigue siendo responsabilidad de los empresarios garantizar que la evaluación de riesgos llevada a cabo sea adecuada, integral, preparada en cooperación con los empleados, y realizada mediante un seguimiento regular para que pueda ser revisado en caso de ser necesario. Las listas contienen una serie de preguntas a las que la empresa debe responder sí o no. Todas las preguntas a las que las respuestas de la empresa sean un sí, constituyen un problema de seguridad y salud en el trabajo que deben formar parte de un plan de acción que la empresa debe elaborar con referencia a la lista de verificación. En la mayoría de los países europeos, así como en otros países, tales como Australia o Mauricio, hay requisitos legales para los empresarios para que puedan llevar a cabo las evaluaciones de riesgo (y para consultar a los trabajadores como parte de éste), incluso se contemplan las situaciones en las que un cambio en los procesos de trabajo pudieran tener implicaciones para la SST.

¹⁰ ITC-ILO, *Building Modern and Effective Labour Inspection Systems*, cit.

De esta manera, hay una necesidad de fomentar la colaboración entre los inspectores de trabajo y las autoridades de la SST y una necesidad de fortalecimiento en la colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empresarios. En muchos países, las inspecciones de trabajo en materia de SST combinan su aplicación con la educación, la sensibilización, promoción, capacitación, y el énfasis en los compromisos de pago económicos —la mejora de la productividad y el valor añadido del producto— con el fin de promover las buenas prácticas en materia de SST. De acuerdo tanto con la mano de obra provincial y local y los oficiales de seguridad y salud laboral, algunos de los empresarios más grandes —en particular aquellos que estaban totalmente de acuerdo— y la autoridad del distrito, dieron permiso para registrar a los empresarios de menor escala a cambio de garantías de cumplimiento, y una buena mano de obra y prácticas en materia de SST. Algunos países tienen requisitos legales para la cooperación entre los representantes de la SST y los inspectores de trabajo, entre ellos: Angola, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Sudáfrica, España, Suecia, Tanzania, Uganda y el Reino Unido. La creación de comités de seguridad y salud se requiere legalmente en países como Estonia, Francia, Noruega, Rumania, Sudáfrica y Tanzania.¹¹ Los países en los que hay requisitos legales para la cooperación entre los representantes del comité y de los inspectores de trabajo son, por ejemplo, Alemania y los Países Bajos.

V. ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN RELACIÓN CON LA CRISIS

No hace falta decir que la crisis económica mundial ha tenido un gran impacto en todos los sectores de la economía, así como un impacto social significativo a todos los niveles. Esto no sólo ha conducido a un aumento del desempleo y a la rotación laboral, sino también a cambios radicales y progresistas de algunos indicadores que tienen una relación directa con las actividades de la administración del trabajo, en particular las inspecciones de trabajo (tanto en términos de su trabajo como con respecto a las condiciones

¹¹ *Idem*.

laborales que tienen que controlar) y, como consecuencia, en los esfuerzos para mantener la estabilidad social mediante la protección de los trabajadores y asegurando que la ley se aplique correctamente.

La reciente crisis no sólo ha producido una serie de resultados negativos, incluyendo un aumento de contratos precarios y las formas fragmentadas o encubiertas de empleo, sino que también ha provocado un incremento de los accidentes laborales y de su frecuencia (ya que afectan, proporcionalmente hablando, a jóvenes trabajadores que realizan su trabajo en una situación precaria, siendo contratados en una escala mucho más limitada). Al mismo tiempo, sin embargo, esta situación se ha traducido en un aumento de la tensión en el trabajo, trastornos psicológicos, enfermedades cardiovasculares (y un riesgo creciente de ataques al corazón como resultado del estrés causado por la posible reestructuración) y una incapacidad más prolongada para trabajar.¹² La crisis también ha dado lugar a recortes con respecto a la inversión en la formación de los trabajadores y en la compra y mantenimiento de equipos.

También ha determinado una reducción en el número de trabajadores inmigrantes legales y generado estragos en el mercado laboral. El gobierno del Reino Unido ha anunciado recientemente la adopción de nuevas medidas para reducir la afluencia de trabajadores inmigrantes cualificados, así como estudiantes, con el fin de crear oportunidades para los nacionales en el mercado laboral británico.¹³ Al mismo tiempo, el número de solicitudes presentadas por los trabajadores de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea para conseguir trabajo en los países pertenecientes a la antigua Unión Europea cayó de 53,000 a 29,000 entre 2007 y 2008.¹⁴ Además, la crisis ha aumentado el riesgo de las personas que han aceptado trabajo “irregular”, lo que afecta el estado de aquellos que ya residen en esos países (una caída en las renovaciones de permisos y la posibilidad de que los trabajadores sean enviados a casa), así como a los recién llegados.

En Suecia, un estudio reciente reveló que el Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (SLIC), como consecuencia de la crisis econó-

¹² Source Yuka Takala, presentation to the 56th SLIC meeting, 28 May 2009, Praga.

¹³ Véase Azfar, Khan *et al.*, *The Global Economic Crisis and the Impact on Migrant Workers*, Ginebra, OIT, 7 de abril de 2009, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story11.htm>.

¹⁴ UK Border Agency, *Inmigration and Asylum Statistic Realeases*, 24 de febrero de 2009.

mica, ha reducido en un 31 por ciento los recursos humanos y financieros asignados a la seguridad y a la salud entre 2006 y 2010 (167 personas menos que trabajan en la inspección o en tareas relacionadas). Estos recortes también han tenido un gran impacto en el desarrollo profesional, la financiación de las campañas de comunicación y formación, así como en la disminución del número de personal de apoyo, lo cual ha implicado una caída en la productividad de los inspectores. Como resultado, el número de inspecciones ha disminuido desde 2006, aunque el número de infracciones de la legislación y las medidas preventivas adoptadas se mantiene estable.

En España se duplicaron tanto el trabajo de la administración como el de la inspección, sobre todo respecto a los casos relativos a la regulación de empleo, cierre o reducción de personal, un fenómeno que creció en casi 300 por ciento en comparación con 2007. Así, en 2009, el Ministerio de Trabajo indicó que había la necesidad de aumentar las inspecciones de trabajo en un 30 por ciento durante la crisis, en vista del hecho de que durante tales periodos (además del posible crecimiento de las economías paralelas que casi puede convertirse en una tendencia permanente), las medidas empleadas para prevenir accidentes en el trabajo, y por lo tanto la vida y la salud de los trabajadores, podría verse afectada.¹⁵

VI. OBSERVACIONES FINALES

Con el fin de contar con un buen sistema para el funcionamiento de la inspección laboral, es también necesario tener un mecanismo eficaz de administración del trabajo. La administración e inspección del trabajo van unidas de la mano. En primer lugar se debe dar prioridad a la identificación de las empresas que se inspeccionan: crear y mantener un registro de las empresas con un mínimo de datos. Mantener bases de datos precisas y registros con información actualizada de otros servicios gubernamentales y organismos oficiales (sobre todo los registros de la propiedad, municipios, funcionarios agrícolas, las autoridades fiscales), así como de las visitas de los inspectores.

La eficiencia del sistema debe medirse en función de las prioridades, objetivos y asignación de recursos. En este sentido, es completamente necesario

¹⁵ El periódico, Madrid, 23 de marzo de 2009.

el uso de datos para realizar una planificación basada en las inspecciones en función de los riesgos posibles, y la identificación de tendencias de violaciones así como la orientación de las compañías. En particular, el uso de los datos debería ayudar en el desarrollo de mecanismos de prevención y asistencia en el análisis de los problemas de las condiciones de trabajo. Además, la determinación de directrices y de criterios sistemáticos a la hora de registrar los datos para maximizar el uso estadístico y revisión de la política podría mejorar aún más la estrategia global.

Para asegurarse de que hay un uso óptimo y eficiente de los recursos de inspección y de educación, una recomendación podría ser el establecimiento de mecanismos de comunicación y coordinación entre los diferentes grupos de inspección, los cuales tienen distintas responsabilidades en temas diferentes, dependiendo de la naturaleza de la cuestión que es objeto de la inspección. Por ejemplo, las relaciones constructivas con otros servicios del gobierno (incluyendo los ministerios con responsabilidad en la administración del trabajo, en la inspección del trabajo urbano y rural, en materia de SST en agricultura, en la salud y en la educación) y con los órganos legales, incluidas las autoridades de seguridad social, la policía, las autoridades fiscales, las autoridades judiciales, y las autoridades laborales de los países vecinos, que son fundamentales para el desempeño de la inspección del trabajo.

Además, cualquier sistema de administración del trabajo debería ser capaz de asegurar la efectividad de las intervenciones de los inspectores: la inspección del trabajo necesita de un número adecuado de personal, con las condiciones adecuadas para la contratación, formación y servicio a fin de llevar a cabo sus tareas con eficacia. Este personal también debe recibir los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas y recibir una especialización en sectores específicos. Todo esto ayudará a aumentar la visibilidad, la seguridad y la presencia de los inspectores del trabajo.

La consistencia y normalización en su aplicación tienen que ser asegurados constantemente. De este modo, distintos sistemas han desarrollado varios manuales y listas de comprobación tanto para los inspectores como para las inspecciones, a modo de ayudarles en los planes de inspecciones, en preparar visitas, realizar inspecciones, tratar con los empresarios y con los trabajadores, escribir informes, avisar los problemas, seguir los procedimientos, etcétera.

En general, la aplicación de la legislación laboral se debe combinar con las actividades educativas. Al hacerlo, es necesario determinar los criterios y el

equilibrio de las inspecciones de forma proporcional “proactiva” y “reactiva”. No sólo es necesario investigar los incidentes y quejas, sino que también es necesario contar con inspecciones reactivas. Las visitas no anunciadas, especialmente en temas como el trabajo forzoso, el trabajo infantil y el trabajo no declarado deben siempre mantenerse como una prioridad.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad, la inspección del trabajo debe reforzar la información y las estrategias de asesoramiento. Una de las principales razones por la cual se violan las leyes laborales es la falta de información tanto entre los trabajadores como entre los empresarios. Sin embargo, las violaciones graves de los derechos laborales fundamentales deben tener siempre respuestas fuertes de aplicación.

Somos de la opinión de que mediante la promoción de normas internacionales del trabajo y de sus principios rectores se contribuiría a consolidar una cultura de cumplimiento. Cabe señalar que, en este sentido, es fundamental el desarrollo de alianzas estratégicas con los medios de comunicación. Los inspectores del trabajo pueden organizar campañas, trabajos con socios locales y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, promover una cultura de prevención de riesgos a través de difusión de información, compartir las mejores prácticas, y a través de actividades educativas, organizar cursos, seminarios, conferencias, programas de radio, exposiciones y distribución mediante carteles, folletos y otras publicaciones y películas, y asegurar que estén disponibles en los idiomas que puedan ser entendidos por los trabajadores.

Esto fomentará aún más el impacto entre los miembros de la comunidad, asegurándose de que las campañas y los resultados de las visitas de inspección están a disposición del público y asegurando que las violaciones se hayan subsanado posteriormente para informar sobre las visitas de seguimiento. Por último, cabe señalar que, a fin de lograr condiciones dignas de trabajo, los inspectores de trabajo deben colaborar con los empresarios y trabajadores en sus programas y actividades.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AZFAR, Khan *et al.*, *The Global Economic Crisis and the Impact on Migrant Workers*, Ginebra, OIT, 7 de abril de 2009.

CEACR, Individual Direct Request C.129, Bélgica, Submitted 2008.

CASALE, G. (ed.), *The Employment Relationship: A Comparative Overview*, Ginebra, Hart Publishing, Oxford, ILO, 2011.

ITC-ILO, *Building Modern and Effective Labour Inspection Systems*, 2010.

OIT, *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98a. reunión, Ginebra, 2009, párrafo 14, apartado 2.

———, “Ratificación y promoción de los convenios de la OIT fundamentales y convenios más significativos desde el punto de vista de la gobernanza, Consejo de Administración”, 306a. reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/LILS/6, anexo.

PIRES, Roberto, “Cómo hacer realidad la ley: métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 147, 2008.

UK BORDER AGENCY, *Immigration and Asylum Statistics Releasess*, 24 de febrero de 2009. 